



Dr. Fórika László szakmai tanácsadó (AJBH) előadása

Nemzetiségi jogok az alapvető jogok biztosa és helyettese gyakorlatában

Jogérvényesítés az ombudsmani hivatal új szervezeti keretei között

Előadásomban arra keresem a választ, hogy milyen hatással volt a 2012 januárjában megváltozott ombudsmani rendszer a nemzetiségi jogok érvényesítésére. Előrebocsátom, hogy valamennyi megállapításom csak korlátozottan lehet megalapozott, mert az új szisztéma bevezetése óta eltelt idő túl rövid volt, illetve a korábbi, „többombudsmanos” szisztéma (személyi vonatkozásaiban) részlegesen és ideiglenesen fennmaradt.

Az Alaptörvény XXIX. cikke fogalmazza meg a nemzetiségi alapjogokat, 30. cikke pedig az alapjogvédelem új intézményeként hozza létre az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek a jogintézményét. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és a szakombudsmanok közül kettőnek (a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok, valamint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának) jogutódja az alapvető jogok biztosa, miközben az adatvédelmi biztos feladatait egy új hatóság, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság látja el.

Az „egyombudsmanos” rendszerben az alapvető jogok biztosa – a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggők kivételével – valamennyi alapjoggal kapcsolatos vizsgáltság kivizsgálására jogosult, míg a helyettesei a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el.

Az Alaptörvény nem tartalmaz részletszabályokat az ombudsman és helyettesei együttműködése vonatkozásában. A nemzetiségek jogairól szóló törvényben (Njt.) sincs azonban részletszabály a nemzetiségi biztos helyettesének feladat- és hatáskörére: a helyettes jogosítványainak szabályozását külön törvényre hagyja. A „külön törvény”, az alapvető jogok biztosáról szóló törvény (Ajbt.) viszont az ombudsmanra bízta, hogy a helyettesével (helyetteseivel) való együttműködés mélységét (így például a kiadmányozási jog esetleges megosztását) az ombudsmani hivatal szervezeti és működési szabályzatában meghatározza.

Ennek bizonyára az az oka, hogy a helyettes biztost az ombudsman javaslatára választja az Országgyűlés, a jogalkotó tehát feltételezi a biztos és a helyettes közötti személyes és szakmai bizalmat. Az Ajbt. az ombudsman (egyik) kiemelt feladatként fogalmazza meg a nemzetiségi jogok védelmét és – az előzőeknek megfelelően – a helyettes ebbéli

közreműködésének csak a minimumszabályait tartalmazza: a helyettes biztos tájékoztatással, figyelemfelhívással, vizsgálatban való közreműködéssel, javaslatokkal segíti az ombudsman munkáját.

Az eddigi gyakorlatot áttekintve elmondható, hogy a nemzetiségi jogi területen a jogi és szakmai folytonosságot nemcsak az biztosítja, hogy az alapvető jogok biztosa a kisebbségi ombudsman jogutódja is, és így a 2011-ről áthúzódó ügyeket vizsgálja. Az ombudsman a szakmai folytonosság részeként a kisebbségi ombudsman által elindított vizsgálatokat tovább is gondolja, egyes, korábban lezárt fontos ügyeket pedig utóvizsgálat keretében ismételten megvizsgál. A szakmai folytonosság egyértelmű bizonyítéka, hogy az alapvető jogok biztosa a kisebbségi biztos által a nemzetiségi nevelést folytató óvodák, általános iskolák helyzetének elemzésére elindított köznevelési vizsgálatok teljessé tételét tervezi: folyamatban van a nemzetiségi középiskolák vizsgálata.

Hangsúlyozom, hogy a vizsgálati módszertanban sincs változás. Az alapvető jogok biztosa alkalmazza például azt a bizonyítási formát is, amelyet a kisebbségi biztos dolgozott ki az egyenlő bánásmódnak a vélt identitás alapján való megsértése kimutatására.

A korábbiakhoz képest új elem a projekt alapú, tematikus gondolkodás. Fontos azonban, hogy az alapvető jogok biztosánál 2012-ben indult minden projektben külön szempont a nemzetiségi jogok érvényesülésének a vizsgálata is.

A nemzetiségi jogok vizsgálatának a szervezeti keretei (a jogintézmény átalakulásával: értelemszerűen) megváltoztak. Az ombudsmani hivatal SZMSZ-e szerint a jogterület nevesített felelőse a Vizsgálati Főosztály III.. A nemzetiségi jogot érintő ügyekkel azonban mindhárom vizsgálati, illetve a közjogi főosztály is foglalkozik. A szervezeti egységek nemzetiségi jogot érintő munkájának koordinálását, hatékonyságának növelését külön munkacsoport segíti. Mindezekből látható, a nemzetiségi jogok érvényesülésének az alapjogi vizsgálatában új a munkaszervezési szemlélet: a specializáció helyett a differenciált együttműködés a jellemző.

Az új ombudsmani rendszerben a nemzetiségi ügytípusok vonatkozásában nem érzékelhető változás. Most is vannak – nemzetiségi oktatással, kultúrával, önkormányzással, médiával kapcsolatos

beadványok alapján vizsgált – „klasszikus” nemzetiségi ügyek, vannak romákat érintő egyéni diszkriminációs ügyek és roma beadványozóktól származó, nem jogorvoslati jellegű kérelmek. A hivatal továbbra is ellátja a nemzetiségi jogot, egyenlő bánásmódot érintő jogszabálytervezetek véleményezését (immár törvény kötelezése alapján), illetve az ombudsman e jogterületet érintően is megfogalmaz AB-indítványokat.

Az Ajbt. a nemzetiségi jogok érvényesítését az ombudsman egyik kiemelt feladatává teszi, e „megkülönböztetett figyelem” egyik elemeként hangsúlyozza a hivatalból indított eljárások kötelezettségét.

Az alapvető jogok biztosa (a nemzetiségi jogi szemléletet is tükröző projektek mellett) számos eljárást indított hivatalból. Ilyen pl. a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének tapasztalataira irányuló, a nemzetiségi civil szervezetek jogait elemző, a nemzetiségi önkormányzatok jogállása a hatósági eljárásokban című, a nemzetiségi középiskolák helyzetének átfogó elemzését célul kitűző, a nemzetiségi nyelvhasználati jogok érvényesülését vizsgáló, az „Iskola-háló program” megismerését célzó vizsgálat is. Ezek mellett az ombudsman több diszkriminációs, szegregációs ügyet is hivatalból vizsgál.

Hivatalból indított vizsgálatok külön nagy csoportját képezik azok, amelyeket az ombudsman a helyettes biztos javaslatára indított, pl.:

- Nyári gyermekétkeztetés szabályozása
 - Lenkei Tanoda működési feltételeiről
 - Államilag elismert ukrán nyelvvizsga hiányáról
 - Magyar Gárda-szellemiségű szélsőséges mozgalmak
 - A Jobbik és paramilitáns szervezetek Cegléden
 - Szélsőséges szervezetek devecseri rendezvénye
 - Hír TV Kerecsenden készült riportja
 - Köznevelési szerződés jogi szabályozása
 - MTVA nemzetiségi műsorainak szerkesztése
 - Erzsébet-utalvány használatának kiterjesztése
- (Mindössze 7 vizsgálatra javasolt ügyben nem indult vizsgálat, de ezek egy részében is folyamatban van a hatáskör megállapítása.)

Kiemelést érdemel az az AB-indítvány, melyet az ombudsman a Njt. egyes rendelkezéseivel kapcsolatban fogalmazott meg. A biztos alapjogi szempontból egyebek mellett kifogásolta, hogy

- csak a közhasznú nemzetiségi szervezetek állíthatnak jelöltet a nemzetiségi választásokon,
- a választások kitűzése a népszámlálás adataitól függ,
- a nemzetiségi önkormányzatok üléseikről mindig kötelesek magyar nyelvű jegyzőkönyvet készíteni,
- a települési önkormányzatra száll annak a nemzetiségi önkormányzatnak a vagyona, amely a 2014-es általános választáson már nem tud megalkulni,

- a nemzetiségi önkormányzati vagyon jogellenes felhasználásáért azok a képviselők is felelősek, akik nem is vettek részt a döntéshozatalban.

Fontos és sikeres vizsgálat volt az, melyet az ombudsman a nemzetiségi önkormányzati képviselők fokozott védelmének hiánya miatt folytatott.

Szintén kiemelést érdemel a *nemzetiségi nyelvekből tehető nyelvvizsgák állami támogatásáról* című vizsgálat is. A biztos jelentésében azt hangsúlyozta, hogy a nemzetiségi pedagógusképzés biztosítása állami feladat, s a törvény a hiányos feladatellátás miatt teszi lehetővé, hogy a nemzetiségi köznevelésben államilag elismert közép fokú, ill. felső fokú nyelvvizsga-bizonyítvánnyal rendelkező pedagógusok is közreműködjenek. Mivel bizonyos nemzetiségi nyelvekből nem vagy csak korlátozásokkal lehet nyelvvizsgát tenni, az ombudsman arra tett javaslatot, hogy az állam teremtse meg a független nyelvvizsgaközpontok érdekeltiségét.

A konzekvens és elkötelezett ombudsmani gondolkozás bizonyítékai a jászapáti iskola ügyében folytatott vizsgálatok. Az osztályba sorolás rendszerét a kisebbségi ombudsman vizsgálta először. Egyebek mellett megállapította, hogy az intézményfenntartó önkormányzat az iskoláit azért vonta össze, illetve azért hozta létre a háromszintű képzési szerkezetet, hogy a nem cigány származású tanulók más iskolába való elvitelét, illetve az iskolái „elcigányosodását” megakadályozza. Az alapvető jogok biztosa az ügyben utóvizsgálatot indított. Megállapította, hogy önkormányzat a korábbi ombudsmani ajánlásokat csak látszólag fogadta el, hogy a tanulók egyes csoportjait a többektől térben is elkülönítik, hogy „az esélyteremtőnek” nevezett osztályokban továbbra is lassúbb tempó, és kisebb az óraszám a súlyponti tantárgyakból, hogy a tagozatok továbbra is csak elvileg átjárhatóak. Az ombudsman az egyenlő bánásmód jogának érvényesítése érdekében a kormányhivatalhoz fordult. Az ombudsman újabb hivatalból indított eljárással vizsgálja az utóvizsgálat lezárása után megvalósított újabb intézményátstrukturizációt is (az önkormányzat az iskola fenntartói jogait részben átadta egy egyházi fenntartónak).

Összegzőképpen megállapítható, hogy a szervezeti átalakulás az elkötelezett jogvédő szemléletet nem érintette. A korábbiakhoz képest a vizsgálati lehetőségekben és módszertanban sincs alapvető változás, a szervezeti egységek közötti és fölötti (lásd projektek) munkamegosztás pedig koordinálható. Tény, hogy a biztos helyettes jelenleg belső tanácsadói és ellenőrzési feladatokat lát el, kiadmányozási jog nélkül. A hatályos szabályozás mellett a jövőre nézve is az feltételezhető, hogy az ombudsman és helyettese közötti együttműködés hatékonysága a kölcsönös emberi és szakmai bizalom, tiszteleten múlik.